

טיוטת דו"ח ביקורת מעקב בנושא :

"תפקוד מחלקת חנינות"

אוקטובר 2018



כללי

במהלך שנת 2012 נערכה ביקורת על תפקודה של מחלקת חנינות (להלן: "המחלקה").
בינואר 2014 פורסם דו"ח סופי בנושא "תפקוד מחלקת חנינות" ובהמשך, התקיים דיון אצל מנכ"לית
המשרד ביום 18.6.14 ובו סוכם לקיים ביקורת מעקב בעוד שנה.
על פי תכנית העבודה של האגף לביקורת פנימית לשנת 2017 בוצעה ביקורת מעקב במחלקת חנינות.

יעדי הביקורת

בהתאם לתקנים המקצועיים המקובלים לביקורת פנימית¹, תפקיד הביקורת הפנימית לקדם תיקון
ליקויים בהתנהלות הארגון ולוודא כי ננקטו פעולות תיקון המשיגות את התוצאות הדרושות וכי ממצאי
הביקורת טופלו כראוי.

עיקרי הנושאים שנבדקו:

בחינת תיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם.

שיטת הבדיקה:

קיום פגישות בתוך המחלקה.
ביצוע מדגמים, הפקה וניתוח דוחות – במסגרת הבדיקה נבדק איסוף נתונים מגורמי חוץ ב-40 תיקים
שנפתחו בשנת 2017. כמו כן, נבדקו זמני הטיפול בכל הבקשות שנפתחו בשנים 2016-2017.
קריאת החלטות, נהלים, חו"ד ומסמכים אחרים.
התקופה הנבדקת 2016-2017.

תגובת המבוקרים

תגובת המבוקרים מיום 02/10/2017 מצורפת לדוח זה בסופו.

רקע:

כל אדם יכול ורשאי לפנות לנשיא המדינה ולבקש כי תבחן בקשתו להתערבות הנשיא בעניינו – בין אם
מדובר באסיר, המבקש לשנות את תקופת המאסר שהוטלה עליו, ובין אם מדובר במי שניתנה לגביו
החלטה שיפוטית בהליך פלילי והוא מבקש לשנות את תוצאותיו.
על פי סעיף 11 (ב) ל"חוק יסוד: נשיא המדינה", נתונה לנשיא סמכות לחון עבריינים ולהקל בעונשם על
ידי הפחתת העונש או המרתו לעונש אחר.
על פי סעיף 18 לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, תשמ"א – 1981, מוסמך הנשיא לקצר את תקופות
ההתיישנות והמחיקה החלות על רישומים פליליים (הרשעות, והחלטות של בית המשפט ללא הרשעה).
שרת המשפטים מעבירה/ה המלצה לכל בקשת חנינה לעיונו של נשיא המדינה.

¹ הנחייה מקצועית מס' 2 – "מחזור חיים של מטלת ביקורת – מעקב אחר תיקון ליקויים", לשכת המבקרים הפנימיים
בישראל.

תפקידיה של מחלקת חנינות – טיפול בבקשות חנינה:

לבחון את בקשות החנינה המוגשות לנשיא המדינה.
לאסוף את המידע וחוות הדעת הדרושות לצורך קבלת החלטה.
להכין את המלצתה של שרת המשפטים.

תפקידים נוספים של מחלקת חנינות

בשנים האחרונות נוספו למחלקת חנינות תפקידים נוספים, מעבר לטיפול בבקשות חנינה:

- א. מנהלת המחלקה הינה יו"ר וועדת הזכאות לסיוע לנפגעי עבירות המתה – מתוקף תפקידה זה, הוועדה ממליצה על הענקת סיוע כספי לנפגעי עבירות המתה (סיוע משפטי והוצאות מיידיות).
- ב. לפי חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992 ותקנות שהותקנו מכוחו, שרת המשפטים תאסוף המלצות להענקת תעודת הוקרה לחושפי שחיתויות מגופים שונים. השרה תכתוב המלצה בנוגע להמלצות ותצרפה לנשיא המדינה, אשר יחליט האם להעניק תעודת הוקרה לחושף שחיתויות. באחריות מחלקת חנינות לכתוב את חוות הדעת המועברת לשרה.
- ג. בעקבות אירועי "משט המרמרה" מונתה ועדה ציבורית² ("וועדת טירקלי") שבחנה, בין היתר, "האם מנגנון הבדיקה והחקירה ביחס לתלונות וטענות המועלות בדבר הפרתם של דיני לחימה...תואם את חובותיה של מדינת ישראל בהתאם לדין הבין לאומי". לאחר פרסום דוח הוועדה, מונה צוות ליישום ההמלצות. אחת מהמלצות הצוות³ הייתה כי יוקמו מצלמות במעגל סגור בכל חדרי החקירות של השב"כ אשר ישרו ב"זמן אמת" לחדר בקרה, אשר יהיה נגיש למפקחים מטעם משרד המשפטים, אשר יוכלו לגשת אליו בכל עת וללא התראה מוקדמת. על מחלקת חנינות הוטל להיות אחראית לנושא זה.

סוגי בקשות חנינה בסמכות נשיא המדינה:

- הקלה בעונש מאסר – או להמירו בעונש אחר.
- הקלה בפסילה מלנהוג – הקלה בפסילה מלהחזיק רישיון נהיגה, או בהקלה בעונש פסילה על תנאי שנתן בית משפט.
- הקלה בקנסות כלליים – להקל בקנסות במסגרת הליך פלילי המוטלים על ידי בית המשפט והקלה בקנסות מנהליים.
- הקלה בקנסות תעבורה – המוטלים בגין עבירת תעבורה ע"י בית המשפט או המשטרה.
- קציבת מאסרי עולם – לקצוב עונש מאסר עולם שהוטל ולהעמידו על תקופת מאסר מוגדרת⁴.
- קיצור תקופת התיישנות / מחיקה של רישום פלילי.

² החלטה 1796 של הממשלה ה-32 "מינוי וועדה ציבורית בלתי תלויה, בראשות שופט העליון בדימוס, יעקב טירקל, לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010.6.14

⁴ לפי חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 תוקם ועדה בראשות שופט אשר תמליץ לנשיא המדינה בנושא קציבת מאסרי עולם. מנהלת מחלקת חנינות הינה חברת ועדה, אך בחוק נקבע כי הוועדה תרוכז על ידי הנהלת בתי המשפט.

להלן פירוט הבקשות שטופלו בשנים 2015-2017 בחלוקה לפי סוג הבקשה (הנתונים לשנת 2017 נכונים עד לחודש אוקטובר, מועד סיום הביקורת):

סוג הבקשה	2015	2016	10.2017 (בקשות שהתקבלו)
הקלה בעונש מאסר	233 (11 בקשות כוללות גם הקלה בקנס)	243 (9 בקשות כוללות גם הקלה בקנס)	142 (14 בקשות כוללות גם בקשות נוספות)
הקלה בעונש של עבודות שירות/של"צ	10	14	13
הקלה בפסילה מלנהוג	154 (6 בקשות כוללות גם בקשות נוספות)	137 (6 בקשות כוללות גם בקשות נוספות)	130 (12 בקשות כוללות גם בקשות נוספות)
הקלה בקנסות כללים	23 (2 בקשות כוללות גם בקשות נוספות)	34 (22 בקשות כוללות גם בקשות נוספות)	55 (7 בקשות כוללות גם בקשות נוספות)
הקלה בקנסות תעבורה	29	31	19 (2 בקשות כוללות גם בקשות נוספות)
הקלה נוספת לאחר קציבת מאסר עולם	30	20	9
מחיקת רישום פלילי	390 (בקשה אחת כוללת גם בקשה נוספת)	419 (3 בקשות כוללות גם בקשות נוספות)	555 (3 בקשות כוללות גם בקשות נוספות)
קציבת מאסר עולם	40	51	53
אחר (קיצור תקופת התיישנות, קנס מנהלי, הקלה לאחר קציבת 30 שנה)	8	6	7
סה"כ	917	955	983

1. נהלים פנימיים:

א. בדוח הביקורת הקודם נמצא כי לא קיימים נהלי עבודה פנימיים של המחלקה למעט הנחיות היועץ המשפטי לממשלה שלהלן:

הנחיה 4.4000 (21.329) – שעניינה "נוהל טיפול בבקשות חנינה" פורסמה ב 1.7.1974 עדכון אחרון 8.5.2003 עוסקת בהגדרת דרכי הטיפול של מחלקת חנינות בבקשות השונות לחנינה, את נושאי הבקשות המטופלים, כללים לטיפול בהן, את תהליך העבודה במחלקה וכללי הדיווח הכלליים.

הנחיה 4.4003 (21.331) שעניינה "דין קנסות בחנינה" פורסמה ב 15.12.1981 ועודכנה ב 3.7.2002. הנחיה זו מגדירה את מהותה המשפטית של פעולת החנינה מקנס ואת הצורך לבצע חזר כספי בגובה החנינה שניתנה.

✓ הליקוי תוקן. בביקורת המעקב נמצאו הנהלים הפנימיים הבאים :

הערות	הנוהל המגדיר	פורסם ביום	נוהל בנושא
	דרכי ניהול מאגר פניות נפגעי עבירה. בתיקי קציבת מאסרי עולם נעשית פניה יזומה לנפגעי עבירה הידועים, לפני כל דיון בוועדת שחרורים מיוחדת וניתנת אפשרות להעביר עמדה כתובה.	29 בפברואר, 2016	נוהל יישום חוק זכויות נפגעי עבירה מחלקת חנינות
	מגדיר שיטות עבודה ודיווח למזכירות המחלקה, החל משלב קליטת הבקשה, לרבות המסמכים הנדרשים לצורך הטיפול בבקשה, ועד חתימת השרה על הבקשה.	מרץ, 2016	נוהל מנהלה טכני
	הנוהל מגדיר בעלי תפקידים ואחראים בטיפול בבקשות של נפגעי עבירות המתה מול גורמים בתוך המשרד ומחוצה לו. התנאים לקבלת זכאות לקבלת סיוע. ותהליך בדיקת הזכאות.	16 במרץ, 2013	נוהל טיפול בבקשות לסיוע לנפגעי עבירות המתה (סני"ה)
	הנוהל מגדיר את תחומי הסמכות בקנסות מסוגים שונים. היכן ניתן לאסוף מידע לצורך הטיפול בבקשה, נושאים מיוחדים המצריכים תשומת לב, והמסמכים הנדרשים לצורך טיפול בבקשה, וסוגי הקלות.	7 באפריל, 2016	נוהל פנימי טיפול בקנסות
	הנוהל מגדיר תהליך קליטת בקשה לתיקון רישום פלילי, ואת המסמכים הנדרשים, והשלבים לצורך טיפול בבקשה.	מאי, 2016	מנהלה – תיקון תיקוני רישום פלילי
	הנוהל מפרט את המקצועות בהן יש מניעה לעסוק בהם בשל הרשעה, וסוגי עבירות. ואת הזמן הנדרש להגבלות מלעסוק במקצוע כזה או אחר.	5 במאי, 2016	מקצועות בהם פסול בעל רישום פלילי מלעסוק
	הנוהל כולל חלוקת נושאי אחריות באיסוף החומר ממערכת אסירים, הוראות לביצוע, מפתוח וסיווג בקשה של אסירים ביטחוניים.	30 ביוני, 2016	נוהל מערכת אסירים
אין נוהל המגדיר סמכויות וסדר פעולות ושיקולים לגיבוש חו"ד של עורכות הדין במחלקה, סוגיות בהן עליהן לקבל אישור מנהלת המחלקה.	הנוהל מגדיר את תהליך הטיפול בבקשת החנינה, בכל שלבי הטיפול בבקשה (הטבעת חותמת נתקבל/ כיצד לבצע הקלדות במערכת/ שינוי סטטוסים באילו שלבים/ קריטריונים לסיווג בקשה כדחופה / דרכי איסוף מסמכים בבקשות השונות / העברת חו"ד לחתימת השרה/ העברת חו"ד לנשיא / וסגירת בקשה במערכת). הנוהל מגדיר תהליכים, איסוף מסמכים, לוחות זמנים מחייבים לפעולה ודיווח.	ינואר, 2017	נוהל מנהלה מהותי
	הנוהל מגדיר את סדר הפעולות בהכנת התיק/ הסבר כללי לכתיבת חו"ד וסדר פעולות בכתיבתו/ הסבר על נתוני המרכז לגביית קנסות/ והסבר על נתוני הרישום.	19 בינואר, 2017	נוהל פנימי לטיפול בבקשות הקלה בקנסות תעבורה
	הנוהל מגדיר את חלוקת האחריות לתיעוד החלטות קציבה שנדונו בוועד שחרורים, החל מקבלת הבקשה ועד החלטת הנשיא.	27 בפברואר, 2017	סדר פעולות – מאגר מעקב קציבה

ב. בדוח הקודם נכתב, כי הנחיות היועמ"ש 4.4000 ו-4.0003 חסרות בהיבט של התייחסות ללוחות זמנים, תהליכי רישום ובקרה ודיווח.

❖ תוקן חלקית. בנהלי העבודה של המחלקה ישנה התייחסות לתהליכי רישום ובקרה וללוח הזמנים לקליטת בקשה. עם זאת, חסרה התייחסות ללוח זמנים לכתובת חוות הדעת על ידי עורכי הדין ולמעקב ובקרה אחר פעילות עורכי הדין.

מומלץ לכתוב נוהל ובו התייחסות ללוחות זמנים לכתובת המלצה בבקשות חנינה לפי סוגים וכן התייחסות לביצוע מעקב ובקרה אחר יישומו.

תגובת המבוקרים

ראה סעיף א. 4. לתגובה, מצ"ב:

"מסגרת שדרוג מערכת "חנינות", כאמור לעיל, הוסף לוח משימות לכל עובדי הצוות המנהלי והמשפטי, לרבות למנהלת המחלקה, ובו משימה הממתינה לביצוע מעל פרק זמן שנקבע לביצוע, הופכת אדומה ובולטת. יחד עם זאת, יש בהחלט מקום להעמיק את הגדרת יעדי העבודה בנוגע לזמני הטיפול בבקשות על ידי עורכי הדין ואישור מנהלת המחלקה, והדבר נעשה כעת בעבודת צוות".

2. מבנה ארגוני:

במהלך השנים האחרונות חלו שינויים רבים במצבת כח האדם במחלקה: שתי עובדות עזבו, אחת מהעובדות יצאה לחופשת לידה ועובדת אחרת שהתה זמן רב בחופשת מחלה. כמו כן, כנגד עובדת נוספת החלו בהליכי סיום העסקה, ולמעשה מאמצע שנת 2016 לא מועברים תיקים לטיפול⁵.

א. בדו"ח הביקורת הקודם צוין כי היקף העבודה במחלקה לא נבחן ביחס לתפקידי המחלקה ולהיקף העבודה.

* לא תוקן. לא התבצעה בדיקה מקיפה, הכוללת קביעת לוח זמנים למתן המלצה בבקשות חנינה (ראה גם ממצא 2 לעיל וממצאים 33 ו-34), וכפועל יוצא מלוח זמנים זה קביעת היקף העובדים הנדרש.

הביקורת ממליצה על בחינת מספר העובדים במחלקה ביחס לתפקידיה ולהיקף העבודה. לדעת הביקורת, על המחלקה לקבוע בנוהל לוח זמנים הן למתן ההמלצה והן לטיפול כולל בבקשה ולאחר מכן "לגזור" מיעד זה את מספר העובדים הנדרש.

תגובת המבוקרים

ראה סעיף א. 4. לתגובה, מצ"ב:

"חשוב לבצע הערכה עדכנית של היקף העובדים הנדרש, על פי עומסי העבודה, לאחר תום הטיפול בבקשות חנינה שהוגשו במסגרת מתווה החנינות המיוחד לרגל שנת ה-70 לישראל"

⁵ נכון לתאריך הבדיקה

- ב. בדוח הקודם נמצא, כי שתי משפטניות מועסקות במעמד של נותן שירותים חיצוני (פרילאנס).
✓ הליקוי תוקן. כל עובדי המחלקה מועסקים בהעסקה ישירה על ידי המשרד.

3. קבלת הבקשה ורישומה במחלקה:

בקשת חנינה ניתן לשלוח למחלקת חנינות או לבית הנשיא. את הבקשה ניתן לשלוח באמצעות טופס מקוון או בדואר.

בקשה מקוונת: כאשר הבקשה נשלחת באמצעות הטופס המקוון, היא מגיעה במקביל הן לבית הנשיא והן למחלקת חנינות, אולם בפועל הבקשה נפתחת רק בבית הנשיא. בית הנשיא מפנים אל מחלקת חנינות רק את הבקשות הרלוונטיות ומחלקת חנינות מתחילה את הטיפול.

בקשה שנשלחת בדואר: במקרה והבקשה נשלחת ישירות למחלקת חנינות, המחלקה פותחת תיק במערכת הממוחשבת ומיידעת את בית הנשיא בצירוף העתק לפונה. הבקשה נקטלת ע"י בית הנשיא המוציא לפונה מכתב קבלת בקשה בצירוף מס' פנייה בבית הנשיא, מס' פנייה במחלקת חנינות והסבר על תהליך הבקשה. במקרה שהבקשה נשלחת ישירות לבית הנשיא, בית הנשיא קולט את הבקשה ושולח לפונה מכתב קבלת בקשה הכולל את מס' הפנייה בבית הנשיא והסבר על הליך הטיפול בבקשתו. כמו כן, הבקשה מועברת למחלקת חנינות לטיפול.

א. בביקורת הקודמת צוין כי למזכירות לשכת נשיא המדינה ולמחלקה יש מערכות תפעוליות שונות שאינן מסונכרנות ביניהן.

* לא תוקן. יצוין, כי בביקורת המעקב נמסר ע"י מנהלת המחלקה כי לא התאפשר לבצע סנכרון בין המערכת הממוחשבת של בית הנשיא לבין המערכת של מחלקת חנינות מאחר ובית הנשיא מטפלים בבקשות לחנינה שלא מצויות בתחום הסמכות כגון המערכת הצבאית.

תגובת המבוקרים

ראה סעיף ב.1. לתגובה. מצ"ב:

"לא חל שינוי מאז פורסם דו"ח הביקורת שהמליץ על סנכרון נתונים בין המערכות, פרט להקמת הכספת, וזאת נוכח עמדת בית הנשיא בעניין. יש לציין כי התקיימו מספר ישיבות משותפות של צוותי אגפי מערכות מידע של שני המשרדים ומנהלות היחידות, בנסיונות להניע את התהליך".

ב. בדוח הביקורת הקודם צוין כי מספר הבקשה המופק במערכת התפעולית של מחלקת חנינות לא מצוין בתדפיסי טיפול שוטף או תמצית בקשה אלא מס' הבקשה שניתן ע"י לשכת הנשיא.

✓ תוקן. בביקורת המעקב נמצא כי כיום במערכת התפעולית החדשה של המחלקה קיים יומן טיפול, הכולל את מספר הבקשה כפי שניתן על ידי המחלקה. ביומן הטיפול מתועדים כל האירועים בתיק הכוללים, תאריך יצירת האירוע, סוג האירוע, שם מבצע האירוע וכדומה.

ג. בדוח הקודם נמצאו פערי זמן בין קבלת הבקשות בבית הנשיא ובין תאריך פתיחת תיק במחלקה.

* לא תוקן. במדגם שביצעה הביקורת, עלה כי מתוך 25 בקשות שנבדקו בהם רשום תאריך קבלת התיק בבית הנשיא, ב-17 נמצאו פערי זמן של למעלה מ-3 שבועות בין קבלתן בבית הנשיא ובין קליטתם במערכת חנינות.

נוסף על זאת יצוין, כי למרות שהגשת בקשות מקוונות יכולה לבטל את פער הזמנים בין קליטת הבקשה בבית הנשיא ובין העברתה למחלקת חנינות ותחילת הטיפול, ובאופן כללי ליעל את הליך הקליטה והטיפול בבקשות, נכון לשנת 2017, לפי הערכת מנהלת מחלקת חנינות, פחות מ-10% מהבקשות נתקבלו באופן מקוון.

לדעת הביקורת, על מנת לייעל את ההליך, על מחלקת חנינות, בשיתוף בית הנשיא, לפעול לשם הגברת המודעות של עורכי הדין העוסקים בנושא לקיומה של האפשרות להגשת בקשות מקוונות. בנוסף, לדעת הביקורת על המחלקה לשקול, בשיתוף בית הנשיא, ביטול האופציה להגשת בקשות חנינה שלא באמצעים מקוונים על ידי מבקשים המיוצגים על ידי עו"ד. כמו כן, עקב העובדה כי הליך הקליטה וההעברה למחלקת חנינות מבוצע על ידי בית הנשיא, הביקורת ממליצה כי מנהלת מחלקת חנינות תפנה ללשכת הנשיא ותבקש כי יוקפד על העברת תיקים תוך זמן סביר ועל רישום מועד קבלת הבקשה.

תגובת המבוקרים

ראה סעיף ב. 2. לתגובה, מצ"ב:

א. "נקבע כי בקשות חנינה יועברו מבית הנשיא אל תיבת דוא"ל ייעודית מחלקתית, ולא אל תיבת דוא"ל של עובדת זו או אחרת, כדי לשפר את ניהול קליטת הבקשות במחלקה, ללא קשר ליציאה להיעדרות של עובדות מסוימות מסיבות שונות, ותוך אפשרות לעקוב אחר מועד שליחת הבקשות. יש להניח ששינוי זה ישפר את הליך העברת הבקשות מבית הנשיא אל מחלקת חנינות"

ב. "עד כה נעשו פעולות שונות כדי להטמיע את השימוש בטופס המקוון על ידי עורכי דין, בפרסום בתקשורת ובהרצאות לפרורמים משפטיים שונים, וכעת נשקלת האפשרות, כפי שהוצגה לעורכי הביקורת, לחייב עורכי דין להגיש בקשות בדרך המקוונת בלבד".

ד. בדוח הקודם נמצא, כי מסמכים המתקבלים במחלקת חנינות לא מוחתמים בחותמת דואר נכנס ביום קבלתם.

❖ תוקן חלקית. בביקורת נמצא כי רוב המסמכים המתקבלים במחלקה מוחתמים בחותמת דואר נכנס. כמו כן, במסגרת האפשרות להגשת בקשת חנינה בטופס מקוון, מוחתמים טפסי הבקשה באופן אוטומטי. עם זאת, מסמכי דחייה/קבלת הבקשה המועברים מלשכת הנשיא לא מוחתמים. הביקורת מציינת כי יש להקפיד על חתימה על כל המסמכים המתקבלים.

תגובת המבוקרים

ראה סעיף ב. 3. לתגובה, מצ"ב:

ההערה בדוח החתמת מסמכי דחיה או קבלת הבקשה המועברים מלשכת הנשיא, תילקח לתשומת הלב".

ה. בדוח הקודם נמצא, כי מכיוון שאין חותמת נתקבל על מסמכי בקשת החנינה, לא ניתן לדעת את מועד קבלת הבקשה.

✓ הליקוי תוקן. נמצא, כי ברוב המוחלט של הבקשות שנבדקו ישנה חותמת נתקבל. בנוסף, החל משנת 2017, ישנה אפשרות לפתיחת בקשת חנינה באופן מקוון. כמו כן יצוין, כי ברוב הבקשות שנבדקו אין פערי זמן משמעותיים ממועד קבלת הבקשה מבית הנשיא עד למועד פתיחת התיק במערכת הממוחשבת.

1. בדוח הקודם נמצא, כי קיימים מקרים רבים של הקלדת נתונים שגויה ורישום חלקי במערכת - סיווג לא נכון של התיק, הקלדת תאריכים שגויים, אי הקלדת פרטים מלאה (כגון כתובת, סוג העבירה, תאריך תום ריצוי העונש וכדומה).
- ✓ הליקוי תוקן. במדגם שנבדק לא נמצאו טעויות הקלדה משמעותיות. כמו כן יצויין, כי החל מתחילת שנת 2017, ישנה אפשרות להגשת בקשת חנינה בטופס מקוון, הכולל "שדות חובה" למילוי, דבר אשר מפחית את הסיכוי לטעויות הקלדה.
2. בביקורת הקודמת צוין כי אין הקפדה על רישום פרטי המשפטנית המטפלת במחלקה.
- ✓ הליקוי תוקן. נמצא כי רישום פרטי המשפטנית המטפלת מוזן למערכת הממוחשבת ולמעשה הוא שלב בניתוב התיקים אשר מחייב הזנת המשפטנית המטפלת.
- ח. בביקורת הקודמת נמצאו מקרים שאותה בקשת חנינה נפתחה פעמיים.
- ✓ הליקוי תוקן. מעיון בדוחות שהועברו לביקורת בתקופה הנבדקת לא נמצאה בקשה אשר נפתחה פעמיים.
- ט. בביקורת הקודמת נמצא כי השלמת המסמכים לא מתועדת בתיק הפיזי.
- ✓ הליקוי תוקן. בביקורת המעקב נמצא כי כיום התיק מתנהל באופן ממוחשב למעט תיקי מאסר עולם שקיים גם תיק פיזי, וכל המסמכים מתועדים בתיק הממוחשב.
- י. בביקורת הקודמת נמצא כי לא היה גיליון רישום או תדפיס מעקב אשר באמצעותו ניתן ללמוד על הליך הטיפול בבקשה.
- ✓ הליקוי תוקן. בביקורת המעקב נמצא כי המערכת הממוחשבת של המחלקה מתעדת את כל התהליכים שבוצעו בתיק כך לדוגמה - "יומן טיפול" מלמד על האירועים שהתרחשו בתיק, תאריך ביצוע ועל ידי מי בוצע. כמו כן, ב"מידע מגורמים" ניתן לראות למי המחלקה פנתה לקבלת מידע, האם התקבל, מתי, ועל ידי מי בוצעה הפניה.
4. **טיפול ראשוני בתיק והשלמת פרטים:**
- א. במסך הצגת הבקשות ובמסך טפול שוטף לא מוזן מועד משלוח מכתב למבקש, המאשר את קבלת הבקשה לטיפול במחלקת חנינות.
- ✓ הליקוי תוקן. ישנו מכתב הנשלח לבית הנשיא, עם העתק למתלונן, המודיע על פתיחת התיק.
- ב. בדוח הקודם נמצא, בנושא השלמת בקשת חומרים מגורמים והשלמתם, כי לא הוגדרו במחלקה לוחות זמנים בהתייחס למשלוח בקשות השלמה, המועד בו נדרשת התשובה וכו'.
- ✓ הליקוי תוקן. ב"נוהל מנהלה" ישנה התייחסות לנושא השלמת בקשות כולל לוחות זמנים לקבלת תשובות ושליחת תזכורות.
- ג. בדוח הקודם נמצאו מקרים בהם המזכירות שלחה בקשות לחומרים מגורמים שונים זמן רב לאחר פתיחת התיק במחלקה.

- ✓ הליקוי תוקן. ברובם המוחלט של המקרים נמצא כי המזכירות שלחה בקשות לגורמים מיד לאחר פתיחת התיק וללא עיכובים.
- ד. בדוח הקודם נמצאו מקרים בהם נשלחו פניות ותזכורות לבית כלא מסוים, אך האסיר הועבר לבית כלא אחר. כתוצאה מכך נגרם עיכוב בטיפול בתיק.
- ✓ הליקוי תוקן. נמצא, כי לעובדת המזכירות ישנה הרשאה חלקית למערכת "צוה"ר" של שב"ס, בה ניתן לראות את פרטי האסיר, ובין היתר את מקום כליאתו.

5. מיון הבקשות במזכירות:

- א. לא נקבעו קריטריונים כתובים מתי תיק יסווג כדחוף ("תיק אדום") ומתי יטופל בהליך רגיל.
- ✓ הליקוי תוקן. ב"נוהל מנהלה" ישנם קריטריונים לסיווג תיקים דחופים. יצוין, כי הביקורת בדקה את יישום הנוהל ולא מצאה חריגים.
- ב. התיקים האדומים לא מסומנים במערכת הממוחשבת בצורה שתאפשר מיון נפרד של תיקים אלו.
- ✓ הליקוי תוקן. המערכת הממוחשבת מאפשר ביצוע חיפוש לפי קטגורית "דחיפות".

6. קבלת חוו"ד ומסמכים מגורמי חוץ:

לשם מתן המלצה על חנינה, מחלקת חנינות מבקשת חוות דעת וחומרים ממגוון רחב של גורמים, ביניהם: משטרה (רישום פלילי, רישום תעבורתי), שירות בתי הסוהר (עובדת סוציאלית, רופא, מנהל בית הכלא), פרקליטות, בתי המשפט (כתב אישום, גזר דין, ערעורים ככל שישנם) המרכז לגביית קנסות (במקרים של הקלה בקנסות), ועדות לתכנון ובניה (במקרים של דיני מקרקעין) מס הכנסה (במקרים של עבירות מסים למיניהם) וגורמים נוספים.

- א. בדוח הקודם נמצא, כי אין בהנחיות היועמ"ש או בנהלי המחלקה הגדרות ופרוט לגבי קבלת חומרים מגורמי חוץ.
- ✓ הליקוי תוקן. בנוהל מנהלה הוגדרו לוחות זמנים לקבלת חוות דעת וחומרים מגורמי חוץ. ככלל, על הגורמים להעביר את החומר תוך 14 יום, באם החומר לא מועבר, מתבצעת תזכורת טלפונית.
- ב. בדוח הקודם נמצא, כי הטיפול בתיקים רבים מתעכב זמן רב, בשל העובדה שהמסמכים וחוות הדעת מגורמים החוץ אינם מגיעים בזמן סביר.
- ✓ הליקוי תוקן. ממדגם של בקשות שביצעה הביקורת (נבדקו כ-40 תיקים משנת 2017), לא נמצאו עיכובים מהותיים בקבלת תשובות מגורמי חוץ.
- ג. קבלת חוו"ד מהפרקליטות: בדוח הקודם נמצא, כי הועברו המלצות לשר בתיקי מאסר ללא עמדת הפרקליטות בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה.
- ✓ הליקוי תוקן. ב"נוהל מנהלה" מוגדר כי בכל תיק הקלה בעונש מאסר יש לבקש את חוות דעת הגוף התובע (פרקליטות/משטרה) ועל זאת להתקבל תוך 21 יום. במידה וחוות הדעת לא תועבר במועד, תכתב בלעדיה. בביקורת לא נמצאו מקרים בהם בתיקי הקלה בעונש מאסר לא בוצעה פנייה לגוף התביעה.
- ד. קבלת חוו"ד משב"ס: בדוח הקודם נמצא, כי לא תועדו במערכת המעקב הממוחשבת פרטי חוו"ד מגורמי הכלא. כמו כן, נמצאו עיכובים מהותיים בקבלת דוחות סוציאליים מבתי הכלא.

- ✓ הליקוי תוקן. במדגם שביצעה הביקורת, נמצא כי קיים תיעוד לחו"ד גורמי הכלא במערכת הממוחשבת. כמו כן, לא נמצאו עיכובים בקבלת דוחות סוציאליים מבתי הכלא.
- ה. קבלת תיקים מבית המשפט: בדוח הקודם נמצא, כי מלבד תיקי מאסר, בהם לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה נדרשת הזמנת תיק מביהמ"ש, אין מדיניות כתובה באילו תיקים נדרשת הזמנת תיק בימ"ש ובאילו לא, וכן מה יש לעשות כאשר הוזמן תיק אך הוא מתעכב.
- ✓ הליקוי תוקן. בנהלי מחלקת חנינות, מפורט באילו סוגי בקשות יש להזמין תיק בימ"ש. כמו כן, במדגם אותו ביצעה הביקורת לא נמצאו עיכובים משמעותיים בקבלת התיק מביהמ"ש.
- ו. בדוח הקודם נמצא, כי בתיקים בהם מצורף חומר משפטי על ידי מבקש החנינה/בא כוחו, לא מבקשים את התיק מבית המשפט ולא בודקים האם נדרש חומר משפטי נוסף (לדוגמה פסק דין בערעור). בנוסף, נמצאו עיכובים בקבלת התיקים מבית המשפט ומקרים בהם כלל לא התקבל התיק.
- ✓ הליקוי תוקן. בתיקים בהם נדרש חומר משפטי, החומר מתקבל על ידי חיפוש במערכת "נט המשפט" (במקרים בהם החומר חסוי נשלחת בקשה לבית המשפט הרלוונטי) ובדיקה בקובץ המרשם הפלילי.
- ז. הוצאת תזכורות לפניו לגורמים שונים: המערכת הממוחשבת לא מתפקדת באופן שוטף, ולא מתקיים מעקב תזכורת שיטתי ואמין אחר קבלת תשובות לפניו המחלקה.
- ✓ הליקוי תוקן. מזכירות המחלקה מקפידות על שליחת תזכורות בזמן. כמו כן יצויין כי לא נמצאו עיכובים מהותיים במתן מענה על ידי גורמים חיצוניים.
- ח. בדיקת הבקשה על ידי המשפטניות המטפלות – טיפול בוועדות קציבה: פרק ה' לחוק שחרור על תנאי ממאסר, תשס"א-2001 מסדיר את הטיפול בבקשותיהם של אסירי עולם להקלה בעונשם, ומסמיך את ועדת השחרורים המיוחדת להמליץ לנשיא המדינה לקצוב תקופת מאסר עולם שהוטל על אסיר או להקל בעונשו הקצוב. מזכיר הוועדות ימונה על ידי הנהלת בתי המשפט, והוא יהיה אחראי על סדרי הדיון בוועדה, איסוף החומר, קביעת מועדי דיון וכדומה⁶. סמכויות הוועדה: א. קציבת עונשו של אסיר המרצה מאסר עולם – אסיר רשאי להגיש בקשה לקציבה לאחר שבע שנים מיום תחילת ריצוי המאסר, והוועדה רשאית לקצוב את מאסרו ל-30 שנים מינימום. ב. קציבת מאסרו של אסיר המרצה שני מאסרי עולם מצטברים – הוועדה רשאית לעשות כן לאחר חמש עשרה שנים מהיום הקובע⁷. ג. במקרה ובית משפט שהרשיע אדם ברצח קובע כי אדם ביצע את המעשה בנסיבות חריגות בחומרתן - הוועדה רשאית להמליץ על קציבת העונש רק בחלוף חמש עשרה שנים מתחילת המאסר, ותקופת המאסר המינימלית שהיא רשאית להמליץ עליה היא ארבעים שנים.
- ט. הליך הטיפול ואיסוף החומר לקראת הוועדה: כאמור מזכיר הוועדה אמון על איסוף החומר הרלוונטי – חומר משפטי, בקשת האסיר, דו"ח עו"ס, דו"ח מנהל כלא, דוחות אלמ"ב וכדומה. לאחר איסוף החומר, מזכיר הוועדה מעלה את החומר ל"נט המשפט", ומודיע למזכירות המחלקה, אשר פותחת תיק במערכת ומעבירה את הטיפול למשפטנית במחלקה.

⁶ סעיפים 43 ו-22 לחוק שחרור על תנאי ממאסר, תשס"א-2001

⁷ היום הקובע – היום שבו החל אסיר עולם לשאת את מאסרי העולם שנגזרו עליו בגזר דין אחד או היום שבו נגזר עליו בערכאה ראשונה מאסר העולם האחרון, המוקדם מביניהם.

עד לפני מספר שנים ונכון למועד כתיבת דוח הביקורת הקודם, איסוף החומר לוועדה בוצע במשותף על ידי מחלקת חנינות והנהלת בתי המשפט, למרות שכאמור ניהול הוועדות, ובכלל זה איסוף החומר, הינו תפקיד הנהלת בתי המשפט. החל מכניסתה לתפקיד של מנהלת המחלקה החדשה, מחלקת חנינות חדלה מלבצע את עבודת איסוף החומר והכנתו, והדבר עבר לסמכות הנהלת בתי המשפט, כפי שנכתב בחוק.

בדוח הביקורת הקודם, נמצא כי בקשות הוגשו לוועדה מבלי שעמדו בקריטריון הזמן הקבוע בחוק. ✓ הליקוי תוקן. כאמור הטיפול בבקשות ואיסוף החומר, ובכלל זה בדיקת קריטריון הזמן, הינו תפקיד הנהלת בתי המשפט. כמו כן, מחלקת חנינות הכינה טיוטת נוהל לטיפול בבקשות לקציבת מאסר עולם והקלה בעונש קצוב.

עם זאת יצויין, כי לטענת מחלקת חנינות, ישנם ליקויים בטיפול הנהלת בתי המשפט בבקשות המוגשות לוועדת קציבה – בקשות שמוגשות מבלי שיעמדו בקריטריון הזמן הקבוע בחוק, בקשות שמועברות לוועדה ללא כל החומר הרלוונטי וכדומה⁸.

הביקורת ממליצה למחלקת חנינות לאשר את נוהל וועדות קציבה ולהמשיך ולפעול מול הנהלת בתי המשפט לייעול הטיפול בבקשות המוגשות לוועדת קציבה.

י. בביקורת הקודמת נמצא, כי מחלקת חנינות לא גיבשה מסמך מדיניות מסודר בו פרוסים שיקולים מרכזיים בעת קבלת החלטה, אלא השתמשה במסמך "משפטי מחץ" אשר לא אושר באופן רשמי. * לא תוקן. נכון למועד הביקורת, מחלקת חנינות טרם אישרה באופן סופי מסמך מדיניות קבלת החלטות. יצויין, כי מחלקת חנינות גיבשה טיוטת מסמך מדיניות, אך הוא טרם אושר. מומלץ לאשר באופן סופי מסמך מדיניות קבלת החלטות.

תגובת המבוקרים

ראה סעיף א.1. לתגובה. מצ"ב:

" מסמך אמות מידה פורסם והוא בשימוש עובדי המחלקה".

7. מתן המלצה והעברה לשר/ה:

א. בדוח הקודם נמצאו עיכובים בהעברת חוות הדעת לשרה, לאחר שניתנה המלצה על ידי מנהלת המחלקה.

✓ הליקוי תוקן, במדגם שביצעה הביקורת, לא נמצאו עיכובים מהותיים בהעברת חוות הדעת לשרה.

ב. סיום הטיפול בבקשה: קיימים מקרים שבהם מדווחת הבקשה בסטטוס "סגירת בקשה" למרות שלא הוזן תאריך חתימת הנשיא.

✓ הליקוי תוקן, במדגם שביצעה הביקורת, לא נמצאו מקרים בהם לא הוזנה חתימת הנשיא בבקשות בסטטוס "סגירת בקשה".

⁸ לעניין זה יצויין, כי מנהלת מחלקת חנינות העלתה את הקשיים מול הגורמים הרלוונטיים בהנהלת בתי המשפט.

8. לוחות זמנים:

א. בדוח הביקורת הקודם נמצא, כי לא נקבעו לוחות זמנים לטיפול בבקשות לחנינה לגבי כל שלב בטיפול.

לפי דוחות המופקים ממערכת ה - BI של המחלקה, זמן הטיפול הממוצע של המחלקה (כלומר משלב "איסוף הנתונים" ועד לשלב "ממתין לאישור שרי") לטיפול בבקשות חנינה עמד על 122 יום בשנת 2016 ו - 136 יום לשנת 2017 (עד לחודש 11/2017). הזמן הממוצע לכתיבת המלצה (משלב "כתיבת המלצה" ועד לשלב "ממתין לאישור מנהלת") עמד בשנת 2016 על 52 יום ובשנת 2017 (עד לחודש 11/2017) על 58 יום.

❖ תוקן חלקית. נמצא, כי ב"נוהל מנהלה - מהותי" נקבעו לוחות זמנים לטיפול בשלבים הטכניים של הבקשה, כגון קליטת הבקשה וקבלת מידע מגורמים חיצוניים. עם זאת, לא נקבעו לוחות זמנים לטיפול בחלק המהותי והעיקרי של הבקשה – הקצאה לעו"ד, טיפול על ידי עו"ד ואישור מנהלת המחלקה.

כמו כן יצויין, כי נמצאו עיכובים בטיפול בבקשות חנינה: במהלך הביקורת נמצאו 18 תיקים שנשארו בסטטוס של "ממתנים להגדרת אחראי", כלומר טרם הוקצו לטיפול עו"ד, במשך למעלה מחודש ו-32 תיקים שנמצאו בסטטוס זה במשך למעלה משבועיים. בנוסף, עיון בדוחות ה - BI של המחלקה מראה כי קיימת שונות מהותית בזמני הטיפול של עו"ד המטפלות בבקשות חנינה: זמן הטיפול נע בין 30 יום (2/2016) ועד 113 יום (8/2017), והוא משתנה באופן תדיר.

הביקורת ממליצה על גיבוש נוהל לטיפול מהותי בבקשות חנינה, בו תהיה התייחסות גם לנושא לוחות זמנים לכתיבת החלטות ולאישור מנהלת המחלקה.

תגובת המבוקרים - ראה סעיף 1 לדוח.

ב. בדוח הקודם נמצא, כי לא נקבעו לוחות זמנים לטיפול בתיקים דחופים.

* לא תוקן. לא נקבעו לוחות זמנים לטיפול בתיקים המוגדרים כדחופים. הביקורת ממליצה כחלק מקביעת נוהל מהותי לטיפול בבקשות חנינה, יוגדר גם לוח זמנים לטיפול בבקשות דחופות.

תגובת המבוקרים - ראה סעיף 1 לדוח.

ג. בדוח הקודם נמצא, כי לא ניתן להסתמך על דוחות BI מאחר והמחלקה לא הקפידה לרשום נתונים מדויקים. כמו כן נמצא, כי נעשית פעילות מועטה מאוד של מעקב וניתוח של נתונים ואין דוחות ניהול ובקרה.

❖ תוקן חלקית. כאמור, עובדות המחלקה מקפידות על רישום מלא של פרטי התיק ונתונים מדויקים, דבר המאפשר הנפקת דוחות מהימנים. כמו כן, קיים דוח BI המציג את זמני הטיפול בבקשות חנינה לפי סטטוס הטיפול בתיק. עם זאת, לא קיים דוח BI אשר מציג את הליך הטיפול בבקשה ספציפית לכל אורך הטיפול.

תגובת המבוקרים

ראה סעיף א.3. לתגובה. מצ"ב:

"יש צורך בטיוב דוחות BI, ואולם חוסר הדיוק אינו נובע מהרישום במחלקת חנינות, שכן דוחות BI שואבים נתונים ישירות ממערכת חנינות, אלא מכשל טכני המטופל כעת.

בנוסף, כפי שהוסבר לעורכי הביקורת, המחלקה ביקשה מאגף מערכות מידע להפיק דוחות BI נוספים".

לשם שיפור יכולת המעקב והבקרה על הטיפול בבקשות חנינה, הביקורת ממליצה על פיתוח דוח BI שיאפשר מעקב מלא על הטיפול בבקשות חנינה, כולל הצגת הליך הטיפול בבקשות ספציפיות לכל אורכו.

9. תיוק מסמכים וארכיון:

א. העברת תיקים לארכיב חיצוני: בדוח הקודם נמצא, כי לא נרשמת תכולת ארגז על גבי ארגזים המועברים לארכיב חיצוני.

ב. הליקוי תוקן. עם מעבר לתיק ממוחשב, מחלקת חנינות אינה מעבירה כלל תיקים לארכיב חיצוני.

ג. תיוק בארכיב הפנימי: במחלקת חנינות קיים ארכיב פנימי, בו נשמרים תיקי קציבת מאסר עולם. בדוח הקודם נמצאו ליקויים בניהול ושמירת המסמכים בארכיב הפנימי:

- לא מנוהל רישום תכולת הארכיב.

- לא מנוהל מעקב אחר הכנסה והוצאה של תיקים, לרבות פרטי הלוקח/מחזיר.

- הארכיב ממוקם בחדר שאינו מיועד לכך, ללא אמצעי כיבוי אש, ביטחון ותאורה.

❖ הליקוי תוקן חלקית. לקראת סוף שנת 2017, עברה מחלקת חנינות לגבעת שאול. במשכנה

החדש של המחלקה נבנה חדר ארכיב בו אמצעי כיבוי אש, בטיחות ותאורה. עם זאת, לא מנוהל רישום תכולת הארכיב ולא קיים מעקב אחר הוצאה והכנסה של תיקים.

מומלץ לנהל רישום של תכולת הארכיב ומעקב אחר הוצאה/הכנסה של תיקים.

תגובת המבוקרים

ראה סעיף א.2. לתגובה. מצ"ב:

"ינוהל רישום תכולת הארכיב".

הערות הביקורת לתגובת המבוקרים:

יש גם לנהל רישום לגבי תיקי ארכיב הנמצאים בטיפול עובדי המחלקה ובחדריהם